

Kontantstøtten – hva har skjedd med yrkesdeltakelsen?

Björg Langset, Bård Lian og
Thor Olav Thoresen

Siden kontantstøtten innebærer at det har blitt mer økonomisk attraktivt å passe egne barn hjemme, er det av interesse å vurdere hvordan yrkesaktiviteten påvirkes av reformen. Statistisk sentralbyrå har innhentet data for kvinners yrkesaktivitet før og etter at kontantstøtten ble innført. Denne artikkelen gir en kort innføring i hva disse dataene viser med hensyn til utviklingen i yrkesaktiviteten for mødre med barn i førskolealder. Vi ønsker å tallfeste effekten av kontantstøtten i form av endringer i antall årsverk som arbeides utenfor hjemmet. Det er da viktig å merke seg at datagrunnlaget måler effektene relativt raskt etter reformen, siden yrkesaktiviteten etter kontantstøtten er målt bare noen måneder etter at ordningen var fullt utbygd. Av flere årsaker kan det argumenteres for sterkere effekter på lengre sikt. Med en relativt enkel metodisk innfallsvinkel anslår vi at mødre med barn 1-2 år samlet har redusert yrkesaktiviteten med 3 500 - 4 500 årsverk som følge av kontantstøttereformen. Vi diskuterer også kort noen kjennetegn ved mødrene som har redusert arbeidstiden.

Kontantstøtten innebærer at det har blitt økonomisk mer attraktivt å passe egne barn hjemme. Men har dette medført at foreldre med ett og to år gamle barn har redusert yrkesaktiviteten? Dette skal vi diskutere i det følgende, med basis i data som er innhentet før og etter at reformen ble innført.

Kontantstøtten for ett-åringer ble innført 1. august 1998. Fra 1. januar 1999 ble ordningen utbygd til også å gjelde to-åringer. I 1998 utgjorde full kontantstøtte 3 000 kroner per måned, mens den ble redusert til 2 263 kroner per måned i 1999. Fra og med 1. januar 2000 ble satsen satt opp igjen til samme nivå som i 1998. Kontantstøtten blir avtrappet i forhold til barnehagebruk, og regelverket for år 2000 innebærer en utvidelse av antall kombinasjonsmuligheter mellom pass i barnehager og kontantstøtte. Avtalt oppholdstid i barnehagene på over 32 timer per uke gir ikke kontantstøtte. Under dette nivået kan en oppnå 20, 40, 60, 80 prosent av full kontantstøtte, avhengig av oppholdstiden i barnehagen. For eksempel gir oppholdstid i barnehagene på mellom 17 og 24 timer per uke, 40 prosent av 3 000 kroner i støtte, dvs. 1 200 kroner per måned.

Foreldre som benytter pass i barnehager har, reelt sett, opplevd en kraftig kostnadsøkning som følge av reformen, fordi en betaler for pass i barnehage i tillegg til at en helt eller delvis "mister" kontantstøtte. Reformen har derfor gjort det mindre økonomisk attraktivt å benytte barnehager, til fordel for pass av dagmamma o.l. og pass av foreldrene selv.

I hvor stor grad har dette innvirket på yrkesaktiviteten? Tall for foreldrenes yrkesdeltakelse, før og etter reformen, er innhentet av Statistisk sentralbyrå ved to spørreundersøkelser, den første våren 1998 og deretter en våren 1999. En del av foreldrene inngår i et panel, dvs. de er spurt i begge undersøkelsene. For å få et mest mulig likt sammensatt utvalg de to årene, har vi i denne analysen valgt kun å se på foreldre som har deltatt begge årene (dvs. paneldelen). Se egen boks som beskriver datamaterialet. Siden dataene er hentet fra utvalsundersøkelser, er det usikkerhet knyttet til tallene som presenteres og dermed også til våre konklusjoner.

Det er to forhold som trekker i retning av at vi med basis i disse tallene ikke fullt ut vil fange opp de mer langsiktige effektene på yrkesdeltakelsen:

- Data etter gjennomføringen av reformen ble innhentet i april/mai 1999. Dette er svært kort tid etter at reformen ble innført, og kun få måneder etter at den ble fullt utbygd. Både forhold på arbeidsmarkedet og barnepassmarkedet taler for at foreldre behøver en viss tid til planlegging av eventuelle endringer i yrkesaktiviteten. Dataene kan derfor reflektere at personene har hatt for kort tid til å tilpasse seg reformen.

Björg Langset er førstekonsulent ved Seksjon for offentlig økonomi og personmodeller. (bjorg.langset@ssb.no)

Bård Lian er rådgiver ved Seksjon for offentlig økonomi og personmodeller. (baard.lian@ssb.no)

Thor Olav Thoresen er forsker ved Seksjon for offentlig økonomi og personmodeller. (thor.olav.thoresen@ssb.no)

- I forbindelse med diskusjonene av behovet for innstramminger i finanspolitikken tidlig på høsten 1998, rådde det i en periode en viss tvil om ordningen faktisk ville bli iverksatt. Den politiske usikkerheten kan ha virket dempende på familienes eventuelle tilpasninger til den nye støtteordningen.

Fortsatt sysselsettingvekst for mødrene?

Tallmaterialet gir grunnlag for å si noe om utviklingen i yrkesaktiviteten til både mødre og fedre. For menn indikerer tallene imidlertid tilnærmelsesvis neglisjerbare utslag. Vi vil derfor i det følgende kun konsentrere oss om yrkesdeltakelsen til mødrene.

I spørreundersøkelsen for 1999 er foreldrene blant annet spurt om kontantstøtten gjør det mulig å arbeide mindre. Av mødrene som mottar kontantstøtte oppgir 36 prosent at de arbeider/studerer mindre enn før. En del av disse ville imidlertid ha redusert arbeidstiden sin uansett, mens 54 prosent oppgir at det er kontantstøtten som har gjort en slik tilpasning mulig, jf. Reppen og Rønning (1999). Det betyr at anslagsvis 19 prosent av mødrene som mottar kontantstøtte, oppgir at kontantstøtten har gjort det mulig for dem å redusere arbeidstiden.

I det følgende tar vi sikte på å anslå hvor stor betydning dette har hatt for arbeidstilbudet til mødre med små barn. Hovedpoenget er ikke å finne ut om arbeidstiden går ned eller opp mellom 1998 og 1999, men hva effekten av kontantstøtten er. For å gjøre dette, sammenliknes utviklingen for mødre med yngste barn på hhv. 1 og 2 år, med utviklingen for mødre med yngste barn i alderen 3-5 år. Antakelsen er at mødrene med yngste barn på 3-5 år representerer en sammenlignbar gruppe av kvinner som ikke har fått tilbud om kontantstøtte, og vi antar at denne gruppen representerer den underliggende trenden. De siste ti-årene har vist en gjennomgående økning i yrkesaktiviteten for kvinner, også for mødre med barn i førskolealder. Vi har ikke kunnet registrere andre forhold, f.eks. andre endringer i offentlig politikk, som skulle innebære at yrkesaktiviteten til mødre med barn i ulike aldre skulle ha et ulikt forløp. Hovedforutsetningen for denne analysen er dermed en hypotese om at den underliggende trenden er felles for alle mødre, uansett alder på barna. Det innebærer at det er avviket mellom utviklingen i arbeidstid for mødre med barn på 1 og 2 år og utviklingen for de andre mødrene med barn i førskolealder som relateres til kontantstøtten.

Tabell 1 viser gjennomsnittlig arbeidstid per uke for yrkesaktive og hjemmearbeidende mødre. Mens nivået på arbeidstiden ikke er så ulikt mellom gruppene,

Tabell 1. Gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid for yrkesaktive og hjemmearbeidende mødre etter yngste barns alder i 1998 og 1999

Alder på yngste barn	Mors arbeidstid i 1998	Mors arbeidstid i 1999	Vekst i prosent
1 år	22,9	22,2	-3,1
2 år	26,7	25,1	-6,0
3-5 år	27,6	28,3	2,5

Tabell 2. Andelen mødre i ulike kategorier for tilknytning til yrkeslivet i 1998 og 1999. Gruppert etter yngste barns alder. Prosent

Alder på yngste barn	År	Hjemmearbeidende	Yrkesaktiv deltid	Yrkesaktiv heltid	Annet
1 år	1998	24	31	34	11
	1999	26	36	30	8
2 år	1998	14	34	41	11
	1999	16	39	36	9
3-5 år	1998	12	39	39	10
	1999	10	38	43	9

indikerer tallene en noe ulik utvikling i gjennomsnittlig arbeidstid fra 1998 til 1999. Mens arbeidstiden har økt noe for mødre med yngste barn 3-5 år, ser vi at gjennomsnittet for mødre med barn i kontantstøttealder synker. Med basis i disse tallene anslår vi at kontantstøtten har medført en reduksjon i yrkesdeltakelsen på mellom 3 500 og 4 500 årsverk.³ En antar at denne gruppen på årsbasis utførte rundt regnet 60 000 årsverk før reformen.

I tabell 2 har vi kategorisert mødrene etter beskjeftigelse. Kategoriene er yrkesaktiv på heltid, yrkesaktiv på deltid, hjemmearbeidende og annet. Kategorien "annet" omfatter blant annet arbeidsledige, trygdede og studenter. Disse ble holdt utenfor ved beregning av gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid i tabell 1 ovenfor. For mødre som har oppgitt flere kategorier, f.eks. yrkesaktiv på deltid og hjemmearbeidende, har vi latt yrkeskategorien være styrende. Dette medfører at mødrene som her er kategorisert som hjemmearbeidende, ikke samtidig kan ha lønnsarbeid.

Tabell 2 viser at det fra 1998 til 1999 har vært en økning i andelen heltidsarbeidende mødre i "kontrollgruppen" (mødre med yngste barn 3-5 år), og at andelen hjemmearbeidende har blitt noe redusert. For mødre med ett- og to-åringer går tendensen i motsatt retning. En ser at de arbeidstidsreduksjonene som tallene i tabell 1 viser for mødre med barn i kontantstøttealder, både skyldes at mødrene arbeider mindre heltid og mer deltid, og at andelen som oppgir hjemmearbeid som sin primære beskjeftigelse er økende.

3 Gjennomsnittlig vekst på individnivå framkommer ved å beregne forskjellen mellom forventet vekst (representert ved den underliggende trenden) og faktisk vekst for mødre med ett og to år gamle barn. Aggregerte tall framkommer ved å dividere med antall timer i et normalårsverk og multiplisere med antall potensielle arbeidstakere. Det siste tallet er korrigert for at trygdede og studenter ikke inngår i tallmaterialet ved beregning av gjennomsnittlig arbeidstid.

Utdannelsesnivå og sektortilhørighet

Vi skal knytte noen kommentarer til hva som kjenner tegner mødrene som har redusert yrkesaktiviteten. Vi har gjort forsøk på å vurdere bidraget fra ulike forklaringsfaktorer til arbeidstidsreduksjonene, gjennom estimerte regresjonslikninger med en hel rekke (potensielle) forklaringsfaktorer. Disse resultatene er ikke presentert her. Analysene har imidlertid avslørt at en sannsynligvis står overfor relativt komplekse årsakssammenhenger, hvor utfordringen er å isolere de enkelte forklaringsfaktorenes bidrag. Vi skal gi noen eksempler på dette ved å diskutere betydningen av utdanning og sektortilhørighet for i hvilken grad mødre påvirkes av kontantstøtten.

I forhold til sektortilhørighet, har det i diskusjoner av reformen særlig vært henvist til effekter på sysselsettingen i deler av offentlig sektor. Det har vært fryktet ytterligere mangel på arbeidskraft i sektorer hvor det allerede er vanskelig å skaffe nok kvalifisert personell. Vi skal derfor se på om det er forskjeller mellom responsen til mødre innenfor noen slike offentlige sektorer i forhold til mødre med tilknytning til andre sektorer.

Når det gjelder utdanning er antakelsen at reformen ville virke sterkest på mødre med lav utdanning og svak tilknytning til yrkeslivet, blant annet fordi høyere utdanning er betraktet som en viktig årsak til økning i sysselsettingen blant kvinner. Vår hypotese er derfor at mødre med høy utdanning er mindre påvirket av kontantstøtten.

Sektortilhørighet

La oss først se på betydningen av sektortilhørighet. I tabell 3 sammenliknes yrkesaktivitetsresponsene for mødre i tre kvinnedominerte, offentlige sektorer med responser fra mødre i andre sektorer. Vi har plukket ut tre sektorer hvor det har vært fokusert på mangel på kvalifisert arbeidskraft, hhv. helse- og sosialsektoren, skolesektoren og barnehagesektoren. Vi ser at mødre med barn i kontantstøttealder innenfor de tre offentlige sektorene jobber mindre i 1999 enn i 1998, mens reduksjonene i andre sektorer er mindre. Dette indikerer at det er mødre som har en yrkestilhørighet innen helse- og sosial-, skole-, eller barnehagesektoren som særlig har benyttet kontantstøtten til å arbeide mindre.⁴ Våre forsøk på å studere effekter av ulike forklaringsfaktorer simultant, viser at denne effekten svekkes noe når en inkluderer andre forklaringer. Til tross for det, mener vi at tallene i tabell 3 peker på en viktig effekt av reformen.

Når mødre med tilknytning til helse- og sosialsektoren, skolesektoren og barnehagesektoren responderer

Tabell 3. Prosentvis endring i gjennomsnittlig arbeidstid fra 1998 til 1999 for mødre med yngste barn på 1 eller 2 år. Yrkesaktive mødre i 1998, kategorisert etter sektortilknytning

Alder på yngste barn	Helse- og sosialsektor	Skolesektor	Barnehagesektor	Andre sektorer
1-2 år	-20	-19	-26	-8

mer på reformen enn de andre mødrene, kan det skyldes flere årsaker. Vi nevner noen mulige:

- Mødrene fra disse tre sektorene kan i stor grad justere arbeidstiden i forhold til ønsket arbeidstid. Innenfor sykehussektoren eksisterer det for eksempel et stort antall "deltidsbrøker", mens slike tilpasninger kan være vanskeligere å oppnå innenfor privat sektor.
- Det kan være kulturelle forskjeller med hensyn til hvor akseptabelt det er å søke permisjon for å passe egne barn hjemme.
- Tilknytning til yrkeslivet er motivert ut fra en rekke forhold hvor økt inntekt (konsum) er en forklaringsfaktor i tillegg til faktorer som selvrealisering, sosial kontakt, etc. Dersom mødre i disse tre sektorene i større grad arbeider på grunn av inntektene det gir enn andre egenskaper ved yrkesaktivitet, vil de reagere sterkere når det skjer endringer i de økonomiske rammebetingelsene, som kontantstøtten innebærer. Dersom disse mødre også er mer "omsorgsorienterte" i forhold til egne barn, trekker dette i samme retning.

Utdanning

På tilsvarende måte som for sektortilhørighet i tabell 3, kan det vises at tallmaterialet (rent partielt) indikerer at det er mødre med høy utdanning som har hatt de største reduksjonene i yrkesaktivitet fra 1998 til 1999. Dette er i så fall et resultat som står i motsetning til antakelsen ovenfor, at det er mødre med lav utdanning som er mest påvirket av reformen.

At høy utdanning medfører større arbeidsreduksjoner som følge av reformen, mener vi er en forhastet konklusjon. Blant annet kan det påvises at sammenhengene mellom henholdsvis sektortilhørighet og arbeidstidsrespons, og utdanning og arbeidstidsrespons, ikke er uavhengige. Effekten av utdanning, dvs. at det er de høyt utdannede som reduserer arbeidstiden mest, svekkes betraktelig når en også tar hensyn til effekten via sektortilhørigheten. Årsaken til dette er at mødre med tilknytning til helse- og sosialsektoren og skolesektoren har gjennomsnittlig høyere utdanning enn gjennomsnittet i de andre sektorene.⁵ Vår foreløpige antakelse er at det er sek-

4 Vær oppmerksom på her er utslagene noe større enn i tabellene ovenfor, da de hjemmевærende mødre ikke inngår i dette materialet. Hovedpoenget her er forskjeller mellom ulike sektorer, ikke størrelsen på endringene.

5 Mødre med tilknytning til barnehagesektoren har utdannelsesnivå om lag på samme nivå som mødre i andre sektorer.

Om dataene

Artikkelen bygger på kontantstøtteundersøkelsene i 1998 og 1999, gjennomført våren 1998 og våren 1999. Undersøkelsene ble gjennomført på ulike måter og med noe ulike design, noe som har betydning for tolkning og bruken av data. Undersøkelsene er dokumentert i Rønning (1998) og Reppen og Rønning (1999).

Data for 1998 ble innhentet ved en postal undersøkelse. Brutto-utvalget besto av 3500 kvinner med barn under skolealder. 2500 av disse ble trukket ut fra populasjonen av alle mødre som hadde født minst ett barn i 1992 eller senere. Ettersom man var spesielt interessert i tilpasningen til familier som kunne komme inn under kontantstøtteordningen, ble i tillegg 1000 kvinner trukket ut fra populasjonen som hadde født minst ett barn i 1996 eller senere. Denne gruppen mødre er dermed overrepresentert i undersøkelsen, og gis en vekt på 0,52 i beregningene. Av totalutvalget besvarte 70 prosent den postale undersøkelsen.

1999-undersøkelsen ble gjennomført ved telefonintervju. Dette medførte at svarprosenten dette året ble atskillig bedre, på over 86 prosent. Bruttoutvalget besto av kvinnene som ble trukket ut året før, bortsett fra de som hadde yngste barn født i 1992 og som dermed ikke lengre hadde barn i førskolealder. Også de som ikke besvarte den postale undersøkelsen i 1998 ble inkludert. I tillegg ble utvalget utvidet, og i første rekke var dette en utvidelse med kvinner som hadde fått barn i 1998/99.

Hvis det er systematikk i frafallet, kan det oppstå skjevheter i nettoutvalget. I dokumentasjonen for undersøkelsen rapporteres det at mødre med høy utdanning er overrepresentert og mødre med lav utdanning er underrepresentert i nettoutvalget begge år. Imidlertid var denne skjevheten størst i 1998-undersøkelsen. Hvis det er slik at kvinner med høyere utdanning har sterkere preferanser for yrkesaktivitet, vil dette i seg selv gi en reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid fra 1998 til 1999. For å unngå at resultatene blir påvirket av forskjeller i frafall de to årene, har vi derfor valgt kun å benytte data for mødre som inngår i begge undersøkelsene.

Når det gjelder yrkesstatus hadde kvinnene mulighet til å kombinere flere svarkategorier, og forskjellene i undersøkelsenes design påvirker de kombinasjonsmuligheter som oppgis. Blant annet derfor har vi valgt å klassifisere og plassere mødre i grupper etter en rangordning hvor heltid kommer først – så deltid – så hjemmearbeidende og til slutt kategorien "annet". Annet er en gruppe som består av svaralternativene arbeidsledig/tiltak/arbeidssøkende, student/elev, trygdet/under attføring/overgangsstønad, og annet.

I begge undersøkelsene er mødre som har lønnet eller ulønnet permisjon, blitt bedt om å svare på arbeidslivstilknytning ut fra jobben de har permisjon fra. Ved å bruke data slik de da framstår, vil vi undervurdere betydningen av kontantstøtten, ettersom en av effektene av reformen kan være at flere mødre som har arbeidslivstilknytning velger å bli hjemme i ulønnet permisjon en tid etter at fødselspengeperioden er utløpt. Vi er derfor interessert i endringer i "faktisk arbeidstid", og har begge år definert mødre i ulønnet fødselspermisjon som "hjemmearbeidende" og satt arbeidstid lik null. Videre har vi definert arbeidstid lik null for alle i gruppen hjemmearbeidende de to årene. Dette skyldes at hjemmearbeidende i 1999 ikke ble bedt om å oppgi arbeidstid. Kvinner i gruppen "annet" blir holdt utenfor arbeidstidsberegningene, ettersom en del av denne gruppen ikke ble bedt om å oppgi arbeidstid i 1999.

tortilhørighet, av disse to variablene, som har størst betydning for at disse mødre reduserer arbeidstiden mer enn andre, og at utdannelsesnivå har liten eller ingen innvirkning på resultatene.

Konklusjoner

Vi har benyttet tall fra to spørreundersøkelser, som er gjennomført hhv. før og etter kontantstøttereformen, for å vurdere hvordan kontantstøtten har innvirket på yrkesaktiviteten. Om lag 19 prosent av mødre som mottar kontantstøtte, oppgir kontantstøtten som årsak til at de har kunnet redusere arbeidstiden. Formålet med denne korte rapporteringen har vært å anslå betydningen av dette for yrkesdeltakelsen totalt, målt i antall årsverk. Resultatene kan oppsummeres som følger:

- Dataene er innhentet for tidlig etter gjennomføring av reformen til at de mer langsiktige effektene fanges opp.
- Det synes likevel å ha vært viss effekt på kort sikt i arbeidstilbudet for mødre med barn i kontantstøttealder. Vi anslår at arbeidstidsreduksjonene som følge av reformen summerer seg opp til mellom 3 500 og 4 500 årsverk.
- Tallene tyder på at det er kvinner med barn i kontantstøttealder som arbeider innenfor helse- og sosial-, skole- eller barnehagesektoren som særlig har redusert yrkesaktiviteten som følge av kontantstøtten.

Statistisk sentralbyrå er gjennom flere prosjekter involvert i den pågående evalueringen av kontantstøttereformen, i regi av Norges forskningsråd. Resultatene skal foreligge ved slutten av år 2000. Det er også planer om å gjennomføre en ny datainnsamling våren 2001.

Referanser

Rønning, E. (1998): Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og økonomi før innføring av kontantstøtte. Hovedresultater og dokumentasjon, Notater 98/61, Statistisk sentralbyrå.

Reppen, H. K. og E. Rønning (1999): *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 1999. Kommentert tabellrapport, Rapporter 1999/27, Statistisk sentralbyrå.*